



Nuova Etica Pubblica

La PA è la comunità dei cittadini

RIDARE VALORE ALLE FUNZIONI PUBBLICHE

Il Documento del direttivo NEP *“Sul fallimento delle riforme amministrative nel segno della privatizzazione”* – [vedi qui](#) - nelle conclusioni accenna per grandi linee alla direzione da seguire per venir fuori dalla crisi in atto del nostro sistema amministrativo: politiche pubbliche decise dal Parlamento negli indirizzi ed attuate dal Governo con la programmazione, *governance* multilivello, valutazione dell’impatto delle politiche pubbliche e del funzionamento delle amministrazioni. Linee già presenti in **molte previsioni di legge**, a partire dalla legge 196/2009 sulla riforma del Bilancio, ma **incomplete o mal realizzate**, per la debolezza sul punto centrale dell’intero impianto, ovvero la finalizzazione di tutta l’attività pubblica, istituzionale ed amministrativa, all’interesse generale del paese e non agli interessi particolari dei soggetti che la esercitano.

Il punto sulla privatizzazione del rapporto d’impiego pubblico

1. Nel sistema amministrativo, in particolare, l’interesse generale viene declinato negli interessi pubblici affidati alle diverse amministrazioni, col coordinamento della funzione di Governo. Perciò, il problema diventa la finalizzazione dell’attività della singola amministrazione all’interesse pubblico che le è stato affidato dalla legge. Tale attività, nella quale si sostanzia l’esercizio di una funzione pubblica, consiste nell’emanazione di provvedimenti ed altri atti amministrativi nei confronti della società civile e di altri soggetti pubblici esterni all’amministrazione, ma anche nell’emanazione di atti interni e nello svolgimento di attività operative funzionali all’adozione degli atti formali; in altri termini, nell’organizzazione che sta dietro all’emanazione dei provvedimenti. L’esperienza di oltre vent’anni dimostra che entrambe le attività sono state distorte verso la realizzazione degli interessi particolari degli addetti ai lavori dalla privatizzazione del rapporto di lavoro dei dipendenti, oltre che dal decadimento della politica, alla base di tutto.

La privatizzazione del rapporto di lavoro pubblico si è fondata su una operazione concettuale ardita e perciò affascinante, ovvero sull’articolazione del rapporto tra amministrazione e dipendente in rapporto d’ufficio (o di servizio) e rapporto di lavoro. In primo regolativo dell’investitura di un organo, od ufficio, pubblico coi relativi poteri in capo ad una persona, mantenuto nell’ambito del diritto pubblico, ed il secondo riguardante lo scambio tra la prestazione lavorativa di quella persona e la retribuzione, affidato al diritto privato e perciò disciplinato dalla contrattazione collettiva e dal contratto individuale. Si è ritenuto, infatti, che nella nozione di organo, o ufficio, vi fossero due elementi, uno organizzativo ed uno personale, e che fosse opportuno superare il trasferimento del carattere pubblicistico dal primo al secondo per ricondurre questo – l’elemento personale – ad un rapporto di lavoro di tipo aziendale; ciò, perché *quando l’amministrazione assume un dipendente non cura alcun interesse pubblico, ma solo un interesse proprio ad avere un servizio personale, solo strumentale rispetto alla cura dell’interesse pubblico.* (Cassese – Le basi del diritto amministrativo).

Questo impianto concettuale è stato applicato a tutti i dipendenti, che fossero o no titolari di organi: dirigenti, professionisti, funzionari, impiegati, operai. Con una motivazione forte in termini giuridici, perché il diritto amministrativo e la giustizia amministrativa si fondano su un rapporto disuguale tra il soggetto pubblico, più forte, ed il soggetto privato, più debole, ed una motivazione altrettanto forte di politica del lavoro, per unificare sotto l'egida del diritto privato e della contrattazione tutto il mondo del lavoro, sia pubblico che privato.

2. L'esperienza di oltre vent'anni ha dimostrato che l'attribuzione del carattere privatistico al rapporto di lavoro ha condotto ad una espansione di tale connotato anche sull'organizzazione, e dunque sul rapporto di ufficio, pregiudicando la finalizzazione dell'insieme dell'attività amministrativa all'interesse pubblico. Perché portare organizzazione e rapporto d'ufficio sul tavolo contrattuale significa metterli in gioco in un confronto tra interessi privati. La Corte costituzionale, nelle sentenze che legittimarono la privatizzazione del rapporto di lavoro anche per l'alta dirigenza, aveva chiaramente prescritto che l'organizzazione della p.a. dovesse restare affidata alla legge ed alla potestà amministrativa, e che perciò *risultano sottratti alla contrattazione tutti gli aspetti in cui il rapporto d'ufficio è connesso al momento organizzativo della p.a.* Più in particolare, che l'imparzialità può non essere garantita solo dallo statuto pubblicistico dei dipendenti, ma può essere affidata ad un *equilibrato dosaggio di fonti normative* (cita). Invece, questo dosaggio tra le fonti regolatrici è saltato per la forza espansiva della contrattazione rispetto alla regolazione pubblicistica dell'organizzazione.

Chi fa veramente “organizzazione”?

3. In principio, l'equilibrio rispetto all'organizzazione è stato assicurato col riservare alla legge e ai regolamenti sia i principi generali di questa, sia la c.d. macro-organizzazione, ovvero l'individuazione degli uffici-organi, di livello dirigenziale, sia le dotazioni organiche complessive. La micro-organizzazione, ovvero l'ulteriore articolazione degli uffici, e l'organizzazione del lavoro, ovvero la distribuzione del personale tra le diverse procedure operative, è stata attribuita all'Amministrazione, ma con i poteri del *privato datore di lavoro*. E' stata, cioè, privatizzata anch'essa, ma dal versante datoriale, per renderla più flessibile.

Tuttavia, nei poteri del privato datore di lavoro c'è anche quello di rinunciare ad una parte di questi poteri nei confronti della contrattazione. E questo è ciò che è avvenuto, per la forte pressione sul punto esercitata ai tavoli contrattuali nazionali dalle organizzazioni sindacali, per favorire la contrattazione integrativa. Innanzitutto, i primi CCNL, disciplinando l'introduzione di questa nelle pp.aa., ne hanno incrementato i livelli rispetto al doppio livello di contrattazione previsto per tutto il mondo del lavoro dall'Accordo quadro sulle relazioni sindacali del 1993. Così, se il rapporto di un dipendente privato è regolato dal CCNL di categoria e dal contratto integrativo aziendale, quando c'è, il rapporto di un insegnante è regolato dal CCNL scuola, dal CCN integrativo stipulato al Ministero Istruzione per la medesima categoria, quindi da contratti integrativi stipulati a livello di Ufficio regionale e poi a livello di Ufficio provinciale, ed infine dal contratto integrativo stipulato nell'Istituto scolastico. In pratica, il principio che si è affermato nel settore pubblico è che per ogni livello dirigenziale c'è un livello di contrattazione, che può investire anche la micro-organizzazione. Anche, anzi soprattutto, per gli aspetti in cui l'organizzazione si connette al rapporto d'ufficio.

Questi aspetti, per tener conto dei principi affermati dalla Consulta, sono stati affidati dai CCNL – che regolano il sistema delle relazioni sindacali pubbliche - alla “concertazione”, ovvero ad

una tipologia di relazioni sindacali in cui una materia viene sottoposta dalla parte datoriale al confronto con le organizzazioni sindacali per disciplinarla con un accordo, se questo si raggiunge, o altrimenti con provvedimento unilaterale dell'amministrazione. La prassi che s'è affermata, tuttavia, è che in sede di contrattazione integrativa non si distingue tra contrattazione vera e propria e concertazione, tutte le materie sono messe sullo stesso tavolo e definite con lo stesso accordo. Così si è determinata la sostanziale contrattualizzazione dell'organizzazione amministrativa, in particolare anche sul versante degli organi, perché l'intreccio tra contrattazione e concertazione sulle "posizioni organizzative" (la direzione degli uffici non dirigenziali) e delle promozioni alle qualifiche più elevate ha consegnato alla cogestione con i sindacati anche l'assegnazione e la retribuzione delle figure di "responsabile di procedimento" previste dalla legge 241 del 1990, ovvero i funzionari non dirigenti che firmano provvedimenti od altri atti ad efficacia esterna, provvedendo altresì agli adempimenti istruttori ed alla relativa organizzazione.

Questo *debordement de pouvoir* della contrattazione rispetto all'*equilibrato dosaggio* prescritto dalla Corte costituzionale si è determinato nel rispetto formale della legge per la debolezza strutturale della parte pubblica nella contrattazione, sia nazionale che integrativa, sia a livello politico che a livello amministrativo. A livello politico gli organi di vertice delle amministrazioni, quale che sia lo schieramento politico di appartenenza, tendono a fare concessioni in cambio di consenso elettorale, nella convinzione che i sindacati del pubblico impiego, anch'essi di tendenze politiche diverse, possano orientare il voto dei dipendenti. A livello amministrativo, perché i sindacati maggiori attraverso questo rapporto con la politica influenzano, e a volte determinano, nomine, assegnazioni e a volte revoche dei dirigenti, anche in ARAN, e anche nelle Direzioni del personale. Inoltre, come si dirà appresso, perché negoziano e stipulano anche i CCNL dei dirigenti. Sullo sfondo, alla base di tutto, la debolezza storica dello Stato italiano nei confronti degli interessi organizzati, territoriali e/o categoriali, per le ragioni che qui si danno per note.

4. Attualmente il d. lgs. 75, attuativo della legge delega n. 124/2015, esclude dalla contrattazione collettiva l'organizzazione degli uffici ed anche le "misure inerenti alla gestione dei rapporti di lavoro ... ed in particolare la direzione e l'organizzazione del lavoro negli uffici" affidate agli organi preposti alla gestione con le capacità e i poteri del privato datore di lavoro. Si ribadisce, in tal modo, il principio definito dalle sentenze della Corte costituzionale. Tuttavia, su tali materie si prevede non solo l'informazione alle organizzazioni sindacali, ma anche le ulteriori forme di partecipazione sindacale previste dai CCNL di categoria. Contratti che restano regolati dallo schema vigente fino ad oggi, con la rilevante innovazione dell'attribuzione ai contratti stessi di una forza prevalente rispetto alla forza di legge. Ovvero, con l'attribuzione esplicita ad accordi che nascono dall'autonomia privata delle parti del potere di modificare, e di non essere modificati, da norme prodotte dal Parlamento nell'interesse generale del Paese. In tale quadro, le speranze che i ribaditi vincoli alla contrattazione dell'organizzazione del lavoro possano reggere di fronte alla pressione sindacale sono davvero esigue. In particolare, i nuovi CCNL nel disciplinare gli istituti della partecipazione potranno prevedere forme di relazioni sindacali che si concludano con un accordo; basterà questo, per consentire la continuazione della prassi consolidata per cui ai tavoli della contrattazione integrativa si portano anche le materie riservate alla concertazione ed ora agli "istituti di partecipazione". In più, di fronte ad ogni norma di legge che disciplini l'esercizio di una funzione pubblica con previsioni che incidano sull'organizzazione del lavoro, la contrattazione collettiva sarà abilitata a modificarle secondo le convergenze degli interessi "privati" delle parti contrattuali. Così, l'"equilibrato dosaggio" delle fonti normative finirà consegnato agli archivi.

5. A queste considerazioni si può obiettare che la dirigenza, quando in sede di contrattazione integrativa svolge il ruolo di “parte datoriale”, può resistere alle pretese sindacali e tutelare le proprie prerogative gestionali, evitando di sottoscrivere accordi che le compromettano. In realtà, rispetto alla contrattazione la dirigenza soffre la contraddizione di essere insieme soggetto ed oggetto di questa. Soggetto perché si trova a svolgere il ruolo di controparte dei sindacati, ed oggetto perché il suo stato giuridico ed il suo trattamento economico viene regolato da CCNL e da integrativi negoziati e stipulati, ed eventualmente interpretati, dai sindacati stessi, secondo le stesse procedure dei CCNL riguardanti il personale. Il che ha prodotto un notevole allineamento della parte normativa tra le due tipologie di CCNL, fino all’ estremo del medesimo regime disciplinare per dirigenti e dipendenti, impensabile nel mondo delle aziende private. È vero che i contratti della dirigenza sono stipulati dai sindacati rappresentativi della dirigenza. Tuttavia, tra questi vi sono anche i grandi sindacati rappresentativi del personale, per l’elevato numero di iscritti che tradizionalmente hanno anche tra i dirigenti, sia per ragioni ideali che per ragioni d’interesse. Se a questa contraddizione si aggiunge l’influenza dei grandi sindacati sulle parti politiche di riferimento, di cui s’è detto in precedenza, si comprende quanto possa difficile per un dirigente resistere alle pretese di queste organizzazioni, e quanto sia più facile adeguarsi ai rapporti di forza in atto.

La finalizzazione dell’attività pubblica all’utile economico

6. A monte di tutto ciò, è l’ispirazione complessiva della “privatizzazione” che conduce alla subordinazione alla logica dell’utile economico sia dell’ attività dell’ amministrazione sia dell’attività lavorativa dei singoli dipendenti. Sul versante dell’amministrazione questa ispirazione ha portato tagli alla spesa e tagli ai servizi pubblici, e l’affidamento di molti di questi ad imprese private, perché più “economiche”. In particolare, in materia di politica del personale, ha portato al blocco della spesa complessiva e quindi al blocco delle retribuzioni, al blocco della formazione, al blocco dei concorsi, soprattutto per le qualifiche più elevate, per dare spazio alle progressioni verticali del personale già in servizio, meno costose e molto sollecitate dai sindacati. Infine, all’ampliamento del ricorso a forme di lavoro precario, sottopagato o gratuito. Così che l’avvicinamento al mondo del lavoro privato si è realizzato, nella sostanza, solo per la compressione delle retribuzioni reali e per il dilatarsi del precariato, mentre la contrattazione collettiva continua a seguire, come si è visto, logiche del tutto differenti.

Sul lato dei dipendenti, Il rovesciamento impresso dalla “privatizzazione” al senso stesso dell’essere dipendente pubblico implica un allontanamento da una dimensione di etica pubblica, propria delle altre grandi amministrazioni occidentali, ovvero di centratura dell’impegno dei singoli sul valore del “servizio” reso alla collettività. Difatti, la privatizzazione del rapporto di lavoro ha istituzionalizzato la finalizzazione dell’attività lavorativa all’ utile economico individuale, ovvero al perseguimento di una retribuzione elevata e stabile, col minore sacrificio possibile in termini di sforzo psicofisico, di impegno del tempo, di carico di responsabilità. È questo, nella sostanza, lo scambio che viene regolato dal contratto di lavoro di diritto privato. Logica che può avere un senso per un dipendente che operi all’ interno alle diverse attività burocratiche ed operative delle pp.aa., ma ne ha molto meno per un dipendente che esercita una quota di potere pubblico, ovvero di una funzione pubblica, nei confronti di soggetti esterni all’ amministrazione. Ovvero, di un “organo” dell’amministrazione, che in nome di questa emana atti che danno e levano a cittadini, famiglie, imprese, distribuendo diritti, obblighi, informazioni, denaro. La finalizzazione di questo esercizio di un potere pubblico al perseguimento privatistico della migliore retribuzione possibile col minore sacrificio possibile, attraverso le relazioni sindacali, le relazioni coi sindacati, le relazioni con la

politica e con gli interlocutori esterni, finisce col compromettere in questa direzione, sotto diversi aspetti, la realizzazione effettiva dell'interesse pubblico affidato al funzionario. Questa è la lezione dell'esperienza, dopo venticinque anni di privatizzazione.

Ciò vale in primo luogo per i dirigenti, come titolari del potere di emanare atti ad efficacia esterna nonché responsabili dell'attuazione dei programmi e delle azioni assegnati alle rispettive unità organizzative. Vale, come s'è accennato, anche per i funzionari responsabili di procedimento, ovvero per i dipendenti ai quali è stata attribuita la responsabilità dell'emanazione di atti esterni e dei relativi adempimenti istruttori, svolti anche da altri dipendenti.

Il principio della fiduciarità e della decadenza automatica dall'incarico dirigenziale

7. In ogni caso, la questione della privatizzazione del rapporto di lavoro dei dirigenti e della sua contraddizione con la natura pubblicistica del rapporto d'ufficio si pone anche sotto un altro aspetto, di rilievo forse maggiore. L'applicazione della logica della dirigenza propria delle aziende private conduce tendenzialmente alla estensione del principio della fiduciarità del rapporto con l'imprenditore, di cui il dirigente è un *alter ego*. L'imprenditore privato investe un capitale proprio o di altri privati per valorizzare il capitale medesimo e realizzare profitti, attraverso una organizzazione di attività e di relazioni di frequente molto complessa, e come tale necessariamente articolata su più centri decisionali ai quali l'imprenditore delega una parte dei suoi poteri, nel presupposto della loro totale affidabilità ai fini del perseguimento della missione aziendale. Questa logica, nel sistema amministrativo, spinge fortemente verso lo *spoils system*, non solo per la motivazione richiamata da tale denominazione, ovvero la spartizione dei posti pubblici meglio retribuiti ad opera del politico che vince le elezioni, per compensare sostenitori, procacciatori di voti e clienti. A questa tendenza, ovviamente presente, si aggiunge una motivazione politica di carattere democratico, attinente alla necessità che l'amministrazione realizzi l'indirizzo politico deciso dalla maggioranza degli elettori. Pertanto, secondo questa tesi, il politico che vince le elezioni deve potersi scegliere dirigenti di cui può fidarsi ai fini del perseguimento della missione aziendale, perché condividono quell'indirizzo politico e l'interesse alla continuazione di quella gestione.

Com'è noto, nel nostro sistema amministrativo la rotazione dei massimi vertici dell'amministrazione avviene, ad ogni cambio di maggioranza e di Governo, per gli Uffici di Gabinetto che collaborano direttamente con gli organi di direzione politica delle amministrazioni e per i Capi Dipartimento, che fanno da snodo col resto dell'organigramma dirigenziale. Ovvero, l'articolazione dei posti di funzione dirigenziale, di 1^a e di 2^a livello, che a tale rotazione non sono soggetti. I ripetuti tentativi di estendere a tutti i livelli dirigenziali la logica del rapporto fiduciario col vertice politico, operati con leggi statali o regionali, sono stati fermati da una serie di sentenze della Corte costituzionale fondate sui principi dell'imparzialità e dell'esclusività del servizio alla nazione, oltre che sul principio di distinzione tra politica ed amministrazione, tutti vulnerati da un sistema in cui il dirigente ha la competenza esclusiva all'emanazione degli atti, ma il vertice politico ha il potere di rimuoverlo in qualsiasi momento venga meno il rapporto di fiducia, e dunque anche se emana atti sgraditi al vertice, o semplicemente perché dev'essere sostituito da un altro soggetto che goda di maggior fiducia. Restando, tuttavia, la connotazione privatistica del rapporto, resta il fondamento della pretesa di un rapporto fiduciario, e dunque la tentazione della politica di recuperarlo in qualche modo. L'ultima "riforma", ovvero la legge delega 124/2015, ha cercato di raggiungere tale scopo per una strada diversa, meno contrastante con il consolidato orientamento della Consulta. Sempre fondando sull'impostazione privatistica della "managerialità", con l'introduzione del ruolo unico per la dirigenza di tutte le amministrazioni si è

generalizzata la perdita automatica del posto di funzione ricoperto nel ruolo alla scadenza del periodo assegnato all'incarico, ovvero quattro anni, e la conseguente necessità di richiedere un nuovo posto, o la conferma sul precedente, in concorso con altri richiedenti appartenenti al ruolo. Com'è noto, questo tentativo è abortito, per una pronuncia negativa della Consulta dovuta alla mancata intesa con le Regioni sulla normativa di delega, che pure le riguardava; per l'opposizione della categoria; per l'impossibilità di una gestione di questo meccanismo che fosse conforme alla Carta e contemporaneamente praticabile in concreto. Perché se i criteri di assegnazione o di conferma dell'incarico fossero stati troppo generici avrebbero lasciato spazio alla discrezionalità politica e perciò ad una censura di incostituzionalità; se molto puntuali e dettagliati, a fronte di graduatorie squilibrate verso i posti meglio pagati e meglio collocati sul territorio, avrebbero creato un enorme contenzioso e conseguentemente una situazione di incertezza sulla titolarità dei posti. Per queste ragioni il Governo non ha insistito ed anche questa riforma, almeno su questo punto, è fallita. La sesta in venticinque anni, tutte sulla linea della privatizzazione.

Riorganizzazione dell'esercizio delle funzioni pubbliche amministrative

8. Dalle considerazioni fin qui svolte emerge la necessità di un ripensamento profondo della materia, per ricondurla alla linea consolidata al riguardo da parte della Consulta, e superare l'attuale situazione di confusione sui principi, stagnazione dell'innovazione, distorsione dell'organizzazione amministrativa e dell'ordinamento del personale. Una funzione è pubblica perché consiste nella cura di un interesse pubblico attraverso l'esercizio di poteri pubblici, da mantenere in equilibrio con i diritti dei cittadini, nel quadro delle leggi, delle politiche, dei bilanci stabiliti dal Parlamento. In tale quadro affidare l'organizzazione dell'esercizio della funzione, anche solo nei rami bassi, al diritto privato, che regola gli interessi privati e i relativi rapporti dei vari soggetti in campo significa mantenere una cogestione consociativa dell'esercizio della funzione tra questi soggetti: ceto politico, burocrazie, sindacati del personale. A scapito del buon andamento e dell'imparzialità dell'azione amministrativa.

Perciò, l'organizzazione e la gestione dei rapporti di lavoro vanno affidate dalla legge agli organi competenti, senza fare riferimento ai poteri del privato datore di lavoro ma esclusivamente ai poteri conferiti a tali organi dalla legge medesima o, in base a questa, da atti unilaterali dell'amministrazione. L'obiezione della "rigidità", tradizionalmente sollevata dai sostenitori della privatizzazione, può essere agevolmente superata da previsioni di legge che flessibilizzino e velocizzino l'adozione degli atti relativi all'organizzazione.

Il collegamento con la realizzazione dell'interesse pubblico va assicurato dal rafforzamento delle procedure di valutazione del buon andamento delle amministrazioni e dei singoli uffici, e dunque dei dirigenti di questi. La legge 196 del 2009, sul Bilancio dello Stato, già prevede che sia il Parlamento ad approvare i programmi, le azioni e gli obiettivi assegnati agli apparati, e poi a valutare se e come sono stati raggiunti. Questa funzione è stata, finora, sostanzialmente elusa. Per esercitarla davvero, è necessario che il Parlamento venga supportato al riguardo dalla Corte dei conti, che deve diventare, perciò, almeno su questo punto, un organo ausiliario del Parlamento, più che del Governo. Questa valutazione, che consegue e si intreccia con quella sulla valutazione degli esiti delle politiche pubbliche, deve avere delle conseguenze. Non solo in sede di Bilancio, sull'attribuzione delle risorse alle amministrazioni, ma anche sulla dirigenza, nel senso che deve costituire il fondamento della valutazione dei dirigenti ai fini dell'attribuzione e della revoca degli incarichi di funzione dirigenziale, operata dagli organi di valutazione interna. Questi, tuttavia, devono essere resi autonomi dagli organi politici di vertice, per garantire che la valutazione sia

obiettiva e che la copertura degli incarichi dirigenziali dipenda dalla capacità di realizzare i programmi e le azioni, e non da sintonie politiche o affidamenti personali.

Stabilità nell'esercizio delle funzioni amministrative, ma non inamovibilità; evoluzione nel contesto europeo

9. Si è già detto delle distorsioni prodotte dalla contrattualizzazione del rapporto di lavoro dei dirigenti. E' possibile superarle senza ritornare all'*ancient régime* dell'irresponsabilità e dell'inamovibilità, e delle basse retribuzioni che ne costituivano la contropartita. Se un sistema di valutazione come quello appena delineato può assicurare la migliore allocazione delle competenze e delle capacità, un efficiente sistema di controlli, di cui in questa sede non si tratta per brevità, può garantire il rispetto della legalità e la sollecita rimozione dei corrotti, o dei collusi, oggi non assicurata. Il punto centrale resta, tuttavia, la contrattualizzazione del rapporto di lavoro dei dirigenti, ed anche dei funzionari responsabili di procedimento. Su questo punto le ragioni esposte in precedenza rendono necessario uscire dallo schema per cui il diritto pubblico è cattivo, il diritto privato è buono, il diritto privato significa la contrattazione collettiva, per cui anche questa è buona. Anche oggi è la legge che disciplina la macro organizzazione, le funzioni ed i poteri dirigenziali, ovvero aspetti essenziali del rapporto dei dirigenti con l'amministrazione. Inoltre, è la legge che ha posto un tetto alla retribuzione dei dirigenti, facendo riferimento alla retribuzione del Presidente della Repubblica, superando la filosofia della retribuzione di "mercato" per i "manager" pubblici come per i privati. Perciò, già oggi ci troviamo in un regime misto pubblico-privato, evidenziato dal regime di affidamento dell'incarico, operato con un atto pubblicistico di investitura dell'ufficio seguito da un contratto individuale di diritto privato.

Quello che va superato è l'applicazione a dirigenti e funzionari del sistema contrattuale vigente per l'insieme del pubblico impiego. La considerazione delle posizioni prodotte dalla categoria in ordine allo stato giuridico, alle funzioni, alle retribuzioni può avvenire in un confronto tra l'amministrazione ed una rappresentanza della categoria, le cui conclusioni vengano assunte come base per una regolamentazione unilaterale del rapporto di lavoro, nel quadro delle disposizioni di legge in vigore, anche in materia di retribuzione. La rappresentanza della categoria, per essere effettiva, dovrebbe essere affidata ad un organismo eletto dalla medesima, com'è per i dipendenti degli apparati dell'Unione Europea. Naturalmente, le elezioni dovrebbero essere aperte a tutte le organizzazioni sindacali presenti nella categoria, oltre che a eventuali liste formate *ad hoc*. La conservazione del contratto individuale, anche se inquadrato dalla legge e dalla regolazione unilaterale, può consentire il mantenimento della tutela giurisdizionale su un piano di parità con l'amministrazione-datore di lavoro, tenendo conto della tendenza generale, anche in ambito UE, all'avvicinamento del sistema del diritto comune con quello del diritto amministrativo, evidenziata in Italia da una storica sentenza della Cassazione a sezioni unite (n.500 del 1999) sul superamento della figura dell'interesse legittimo e sull'affermazione che ogni posizione giuridica tutelata dall'ordinamento nei confronti dell'Amministrazione è un diritto soggettivo.

Giovani funzionari e rinnovamento del capitale intellettuale

10. Un'ultima indicazione, non giuridica ma di politica del personale, va espressa in ordine alla necessità di un reclutamento massiccio di giovani funzionari, per assicurare il rinnovamento del "capitale intellettuale" delle PP.AA. Questa necessità è all'evidenza dei fatti. L'età media dei

dipendenti pubblici, ed in particolare dei dirigenti, è la più alta dell'area OCSE. Sono sguarniti gran parte degli Uffici territoriali di molte Amministrazioni, ed i Corpi ed Uffici tecnici di tutte le Amministrazioni, con le serie disfunzioni che ne derivano. E' la conseguenza del blocco ormai pluridecennale dei concorsi di assunzione nelle qualifiche più elevate, provocato dalla politica di riduzione della spesa per il personale accoppiata alle spinte sindacali a tener liberi gli organici di tali qualifiche per i passaggi di livello del personale già in servizio. Questo blocco va superato col reclutamento di migliaia di giovani funzionari e professionisti, che dev'essere seguito da una massiccia azione di formazione sulle competenze specifiche delle singole amministrazioni e soprattutto sul senso generale della missione delle PP.AA.

11. Bisogna dire che nella maggioranza delle categorie del pubblico impiego, dirigenti, funzionari, impiegati, operatori, il senso profondo del proprio impegno lavorativo nell' Amministrazione è ancora quello di una missione al servizio del paese, per tradizione e perché lo dice la Costituzione. Questo *ethos* oggi è seriamente indebolito dal cattivo esempio della politica ed anche dall' ispirazione privatizzatrice delle ripetute riforme amministrative; perciò, va rimesso al centro di un'azione complessiva di rilancio della funzione pubblica anche un'adeguata politica del personale, attraverso reclutamenti e formazione.

Per venir fuori dalla crisi, il nostro Paese ha necessità di forti politiche pubbliche ispirate all' interesse generale, e dunque di massicci interventi pubblici sui nodi della crisi. Perché questi interventi possano essere realizzati, il Paese ha bisogno di apparati che funzionino bene, ovvero nella direzione indicata dai principi costituzionali. Con *Uffici organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e la legalità dell'amministrazione* (art. 97, 1°), che siano in grado di *rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale al pieno sviluppo della persona umana* (art. 3, 2°), occupati da funzionari *al servizio esclusivo della Nazione* (art. 98, 1°) che adempiano alle proprie funzioni *con disciplina ed onore* (art. 54, 2°).

Gennaio 2018